



ZEW



DIE ZUKUNFTSQUOTE IM BUNDESHAUSHALT 2018–2026

LÜCKE ZWISCHEN SONDERVERMÖGEN UND
KERNHAUSHALT WÄCHST WEITER



IMPRESSUM

Die vorliegende Analyse entstand im Auftrag des WWF durch das ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

ZEW

Herausgeberin WWF Deutschland (Stiftung bürgerlichen Rechts, vertreten durch die Vorständin Meike Rothschädl), Reinhardtstraße 18, 10117 Berlin

Stand September 2026

Autor:innen Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg), Christian Heinzel (ZEW Mannheim und Universität Mannheim), Thomas Niebel (ZEW Mannheim)

Koordination Sabina Bals, Marianne Lotz, Vanessa Klocke (alle WWF Deutschland)

Kontakt friedrich.heinemann@zew.de, sabina.bals@wwf.de

Lektorat Thomas Köberich (WWF Deutschland)

Korrektorat Dr. Xenia Boe

Layout Silke Roßbach

Photo credits Sonja Ritter/WWF

Vorschlag zur Zitation

Heinemann, Friedrich; Heinzel, Christian; Niebel, Thomas (2026). Die Zukunftsquote im Bundeshaushalt 2018–2026 – Lücke zwischen Sondervermögen und Kernhaushalt wächst weiter. Herausgeberin: WWF Deutschland. Berlin, Deutschland.



INHALTSVERZEICHNIS

	Zusammenfassung	4
	Vorwort des WWF	6
1	Einleitung	7
2	Konzeption und Berechnung der Zukunftsquote	9
2.1	Ein erweiterter Kapitalbegriff	9
2.2	Berechnung auf Basis von Funktionenplan und Gruppierungsplan	10
2.3	Methodik für Sondervermögen und Kernhaushalt	11
3	Ergebnisse	13
3.1	Kernhaushalt und Bereichsausnahme	13
3.2	Sondervermögen	15
3.3	Gesamthaushalt	18
3.4	Nettokreditaufnahme und Zukunftsausgaben	20
4	Schlussfolgerungen	21
5	Literaturverzeichnis	22
	Anhang	23

ZUSAMMENFASSUNG

Mit diesem Bericht setzen das ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und der WWF Deutschland ihre Zusammenarbeit zum Monitoring des Bundeshaushalts fort. Nach der Analyse zum letztjährigen Bundeshaushalt wird damit die „Zukunftsquote“ nun auch für den laufenden 2026er-Haushalt berechnet.

Methode

Der Zukunftsquote liegt ein erweiterter Kapitalbegriff zugrunde, der neben wachstumsrelevanter Infrastruktur auch technisches Wissen, Humankapital und Naturkapital umfasst. Damit reicht diese Kennzahl deutlich über die konventionelle Investitionsquote hinaus, die allein die Sachkapitalbildung misst.

Methodisch beruht die Quote auf der kriteriengestützten Bewertung und Gewichtung aller im Bundeshaushalt genutzten Funktionen in einer engen und einer weiten

Abgrenzung. Für diesen Bericht wurden alle Funktionsbewertungen grundlegend überprüft: Bei nur 9 von 144 Funktionen hat sich der inhaltliche Charakter der zugeordneten Haushaltstitel seit der Basisbewertung 2021 so verschoben, dass eine Neugewichtung des Zukunftsanteils geboten war. Die Bewertung erweist sich damit als bemerkenswert zeitstabil. Die angepassten Gewichte gehen per Rückrechnung in die gesamte Zeitreihe ein, die somit frei von Bewertungsbrüchen bleibt.



Ergebnisse

Der Haushalt 2025 stand noch im Übergang von der alten zur reformierten Schuldenbremse. Demgegenüber bietet der Haushalt 2026 eine zuverlässigere Grundlage, um die Wirkung der Grundgesetzreform auf die Ausgabenstruktur des Bundes zu untersuchen.

Die Ergebnisse zum Haushalt 2026 wirken auf den ersten Blick zukunftsgerichtet. Im Gesamthaushalt aus Kernhaushalt und Sondervermögen steigt die Zukunftsquote (weite Abgrenzung) um 0,9 Prozentpunkte auf den Höchstwert von 23,1 Prozent. Auch absolut erreichen die Zukunftsausgaben mit 140,2 Milliarden Euro einen Rekordwert. Gemessen an den erheblichen neuen Verschuldungsspielräumen fällt der Zuwachs seit den Grundgesetzänderungen im März 2025 mit bislang 1,7 Prozentpunkten allerdings verhalten aus.

Der Blick hinter diese Zahlen ermöglicht ein differenzierteres Bild. Erneut wird der Zuwachs allein von den Sondervermögen getragen, allen voran vom Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK). Jeder fünfte Zukunftseuro des Bundes stammt im 2026er-Haushalt bereits aus diesem Sondervermögen. Der Kernhaushalt bewegt sich in die Gegenrichtung: Seine Zukunftsquote fällt zum dritten Mal in Folge und markiert mit 16,2 Prozent den Tiefststand der gesamten Zeitreihe seit 2018. Ein Grund hierfür ist der weitere Zuwachs der Ausgaben der Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben und die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben auf 100 Milliarden Euro. Zwar

steigt die Zukunftsquote in der Bereichsausnahme auf 14,8 Prozent. Auch dieser Wert ist für den Kernhaushalt jedoch unterdurchschnittlich und verringert deshalb dessen Zukunftsquote.

Auch die Verwendung des stark gewachsenen Defizits bleibt unter dem Aspekt von Schuldentragfähigkeit und intergenerativer Fairness unbefriedigend: Von der Nettokreditaufnahme des Jahres 2026 finanzieren nur rund 37 Prozent Zukunftsausgaben. Dies bleibt ein Missverhältnis trotz Anstiegs gegenüber den Vorjahren (2025: 32 Prozent, 2024: 30 Prozent).

Der zusätzliche Verschuldungsspielraum der Grundgesetzreform speist damit zwar über das SVIK höhere Zukunftsausgaben, wird im Kernhaushalt aber weiterhin für den Ausbau von Gegenwartsausgaben genutzt. Da das SVIK auf 500 Milliarden Euro begrenzt ist und eine erneute Verfassungsreform derzeit nicht absehbar erscheint, hängt die Dauerhaftigkeit der Zukunftsorientierung davon ab, im Kernhaushalt wieder Spielraum für Zukunftsausgaben zurückzugewinnen. Davon ist bisher wenig zu erkennen. Immerhin gehen vom SVIK positive Impulse im Hinblick auf die Haushaltssteuerung aus. So ist positiv, dass mit dem ersten SVIK-Monitoringbericht des Bundesfinanzministeriums Methoden der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung stärker genutzt werden. Dies könnte auch der Wirksamkeit der zukunftsorientierten Programme nutzen und verdient Anerkennung.



VORWORT DES WWF



© Kathrin Tschirner/WWF

Dürre, Waldbrände und Wasserknappheit sind längst keine Zukunftsszenarien mehr, sondern unbarmherzige Realität. In Deutschland und Europa verursachen die Folgen der Klima- und Biodiversitätskrise bereits

heute enorme volkswirtschaftliche Schäden: Ernteaussfälle, Produktionsunterbrechungen, Belastungen für Infrastruktur und Gesundheitssysteme sowie steigende Kosten für Anpassung und Wiederaufbau. Die Europäische Zentralbank warnt inzwischen, dass die Degradation von Ökosystemen zu den größten Risiken für Wirtschaft und Finanzstabilität zählt. Rund 72 Prozent der Unternehmen im Euroraum sind in hohem Maße von funktionierenden Ökosystemleistungen abhängig. Die teuerste Option ist längst nicht mehr das Handeln, sondern das Nichthandeln.

Vor diesem Hintergrund war die Schaffung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität ein wichtiges politisches Signal. Mit diesem sollte der finanzielle Spielraum geschaffen werden, um den Investitionsstau der vergangenen Jahrzehnte aufzulösen und Klimaschutz, Transformation und Resilienz entschlossen voranzubringen. Die Ergebnisse der Zukunftsquote 2026 zeigen jedoch ein widersprüchliches Bild. Zwar erreicht die Zukunftsquote einen neuen Höchststand. Gleichzeitig sinkt die Zukunftsorientierung des Kernhaushalts auf den niedrigsten Stand seit Beginn der Berechnungen, während zentrale Zukunftsausgaben zunehmend von befristeten Sondervermögen abhängen.

Die entscheidende Frage lautet deshalb, ob tatsächlich zusätzliche Investitionen in die Zukunft bereitgestellt oder Ausgaben lediglich vom Kernhaushalt in die Sondervermögen verschoben werden.

Besonders besorgniserregend ist die Entwicklung im Klima- und Transformationsfonds. Obwohl die Finanzierungslücke für Klimaschutz und Transformation

weiterhin gravierend ist, werden zentrale Programme gekürzt oder stehen unter erheblichem Finanzierungsdruck. Gleichzeitig fließen viele Investitionsmittel für die industrielle Transformation, klimaneutrale Infrastruktur oder den Umbau der Wärmeversorgung langsamer ab als geplant. Statt die Ursachen dafür zu beheben und Investitionen wirksamer zu machen, droht die politische Schlussfolgerung allzu oft zu lauten: Mittel kürzen. So entsteht ein gefährlicher Kreislauf aus fehlender Planungssicherheit, verzögerten Investitionen und sinkender Transformationsgeschwindigkeit. Die Folge sind höhere Kosten für Unternehmen, Staat und Gesellschaft. Das ist ein gefährlicher Trend. Denn die Klima- und Biodiversitätskrise wartet nicht auf bessere Haushaltsjahre.

Deutschland braucht jetzt verlässliche Investitionen in sozial gerechten Klimaschutz, Klimaanpassung, die Wiederherstellung von Ökosystemen und eine resiliente Infrastruktur.

Dabei sind Ausgaben für Natur- und Klimaschutz kein Kostenfaktor, sondern eine Investition in wirtschaftliche Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass Investitionen in die Wiederherstellung von Ökosystemen einen gesellschaftlichen Nutzen erzeugen, der die Kosten um mehr als das Achtfache übersteigt. Die Zukunftsquote 2026 macht deutlich: Es braucht fiskalpolitische Reformen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Haushalts. Sie sind notwendig, um langfristig, verlässlich und zielgerichtet die Zukunftsaufgaben, die vor uns liegen, zu bewältigen. Denn die Kosten des Nichthandelns steigen mit jedem Sommer, in dem Flüsse austrocknen, Wälder brennen und Extremwetterereignisse zur neuen Normalität werden. Die Zukunft kann nicht länger auf später verschoben werden.

Heike Vesper

Vorständin Transformation Politik & Wirtschaft,
WWF Deutschland

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht quantifiziert die „ZEW-Zukunftsquote“ für den Bundeshaushalt 2026. Damit setzt das ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung seine Zusammenarbeit mit dem WWF Deutschland fort. Ziel dieses gemeinsamen Monitorings ist es, die Transparenz zur zukunftsgerichteten Weiterentwicklung der Haushaltspolitik in Deutschland zu verbessern.

Die Grundgesetzreform des Jahres 2025 hatte neben der Finanzierbarkeit höherer Verteidigungsausgaben und der Erreichung der Klimaneutralität 2045 explizit das Ziel, den Nachholbedarf von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der zukunftsgerichteten Infrastruktur abzubauen. Die dafür in Kauf zu nehmenden höheren Schulden sollen dadurch gerechtfertigt werden, dass sie zusätzliche Investitionen ermöglichen, die wiederum die Basis für eine höhere Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft legen (siehe z. B. Dany-Knedlik et al., 2025 und SVR, 2026) und damit die Finanzierbarkeit dieser höheren Schulden absichern. Neben diesen Schuldentragfähigkeitsaspekten betrifft die Frage der Verwendung der kreditfinanzierten Mittel auch die intergenerative Gerechtigkeit. In dem Maße, in dem die höheren Schulden für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben von Digitalisierung über Klimaschutz und Wissensgenerierung bis hin zu Bildung eingesetzt

werden, sind sie nachfolgenden Generationen gegenüber eher vertretbar.

Die Zukunftsquote ist eine Maßzahl, die zur Überprüfung dieser Legitimationsmuster eine hohe Aussagefähigkeit besitzt, weil sie die Zukunftsorientierung eines öffentlichen Haushalts umfassend misst. Damit überwindet sie die Einseitigkeit eindimensionaler Konzepte wie der „Investitionsquote“ (Bohne et al., 2024). Anders als die konventionelle Investitionsquote, die lediglich auf die Sachkapitalbildung abzielt, berücksichtigt diese innovative Maßzahl auch Beiträge zur Sicherung und Stärkung von Naturkapital (z. B. „Strukturwandel durch Reallabore der Energiewende“), Humankapital (z. B. „Digitaler Wandel in der Bildung“) und technischem Wissen (z. B. „Souveräne Dateninfrastruktur und Künstliche Intelligenz“).





Ausgangspunkt dieses Berichts zum Haushalt 2026 war die gemischte Zukunftsbilanz des Haushalts 2025, des ersten Haushalts nach der Grundgesetzreform, wie sie im ersten Analysezyklus von ZEW und WWF zutage getreten war (Heinemann, Heinzl und Niebel, 2026; Bals et al., 2026). Diese Berechnungen zum 2025er-Haushalt hatten gezeigt, dass die Zukunftsausgaben im Gesamthaushalt sowohl in absoluter als auch in relativer Betrachtung 2025 den höchsten Wert seit 2018 erreicht hatten. Allerdings war diese gewachsene Zukunftsorientierung allein auf die Sondervermögen zurückzuführen. Demgegenüber zeigte sich die Zukunftsquote im (um die Zuführungen zu den Sondervermögen bereinigten) Kernhaushalt als deutlich rückläufig. Dies hatte die Frage aufgeworfen, ob möglicherweise vermehrt – und auch nicht ausschließlich zusätzliche – Zukunftsausgaben aus dem Kernhaushalt ins SVIK verlagert werden. Offen bliebe damit, wie nach dem Ende des SVIK der Finanzierungsspielraum für Zukunftsaufgaben noch gesichert werden kann.

Allerdings war der Haushalt 2025 ein Übergangshaushalt. Das Haushaltsgesetz war erst außergewöhnlich spät Anfang Oktober 2025 in Kraft getreten, sodass neue schuldenfinanzierte Investitionsprogramme noch

nicht realisiert werden konnten. Beispielsweise kam es 2025 noch zu keinen Auszahlungen aus dem SVIK an die Länder. Insofern könnten die 2025er-Ergebnisse teilweise auch noch auf dieses Übergangsproblem zurückzuführen sein. Vor diesem Hintergrund liefern die hier vorgelegten neuen Berechnungen zum 2026er-Haushalt belastbarere Aussagen zur Zukunftsorientierung von Kernhaushalt, Sondervermögen und Gesamthaushalt.

In Abschnitt 2 werden die konzeptionellen Grundlagen und Berechnungsdetails der Zukunftsquote erläutert. Die Rechenergebnisse für das Haushaltsjahr 2026 werden in Abschnitt 3 für den Kernhaushalt mit gesonderter Betrachtung der Bereichsausnahme, der wichtigsten Sondervermögen und dem Gesamthaushalt dargestellt. Außerdem wird die Nettokreditaufnahme den Zukunftsausgaben gegenübergestellt, um die Zusätzlichkeitsfrage auch in Bezug auf die umfassend definierten Zukunftsausgaben beantworten zu können. Die Studie schließt mit Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine derzeit unwahrscheinliche grundlegendere Reform der Schuldenbremse und die Bedeutung der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung für zukunftsgerichtete Politik.

2. KONZEPTION UND BERECHNUNG DER ZUKUNFTSQUOTE

2.1 EIN ERWEITERTER KAPITALBEGRIFF

Die konzeptionellen Grundlagen und Berechnungsdetails zur Zukunftsquote sind ausführlich im Bericht zum 2025er-Haushalt (Heinemann, Heinzl und Niebel, 2026) und in einer wissenschaftlichen Publikation (Bohne et al., 2024) dargelegt. Konzeptioneller Ausgangspunkt ist die Begrenztheit traditioneller Investitionskennzahlen des öffentlichen Sektors, die auf materielle Kapitalbildung (Straßen, Gebäude, Ausrüstung) fokussieren. „Investition“ und „Zukunftsausgabe“ überlappen, sind aber nicht kongruent. Personalausgaben für frühkindliche Bildung tragen substantiell zur Zukunft bei, werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung jedoch als Konsum klassifiziert. Umgekehrt betonen manche öffentlichen Investitionen (Fahrzeugbeschaffungen) den unmittelbaren Gegenwartsnutzen. Bauinvestitionen variieren dramatisch in ihrer Zukunftsorientierung zwischen zukunftsgerichteten Einrichtungen (Forschungslaboratorien) und gegenwartsorientierten Nutzungen (Freizeiteinrichtungen). Traditionelle Investitionsquoten erfassen die Zukunftsorientierung der Finanzpolitik daher nicht in überzeugender Weise.

Die Zukunftsquote liefert demgegenüber eine Kennzahl für die Zukunftsorientierung eines öffentlichen Haushalts, welche die Verengung auf die Sachkapitalbildung überwindet. Konzeptioneller Ausgangspunkt dafür ist ein erweiterter Kapitalbegriff. Dieser erweiterte Kapitalbegriff umfasst vier Komponenten, die in der Theorie und Empirie ökonomisch und ökologisch nachhaltiger Wachstumsprozesse fundiert sind und direkte Wachstumsimpulse generieren.¹ Es sind diese: wachstumsrelevante Infrastruktur, technisches Wissen, Humankapital und Naturkapital. Die primäre Ausgangsfrage („Primärkriterien“) für eine Einbeziehung spezifischer öffentlicher Ausgaben in die Zukunftsquote ist damit, ob die jeweilige Budgetposition zu einer dieser vier Kapitalkomponenten beiträgt.

Zusätzlich ergeben sich aus der konzeptionellen Betrachtung „Sekundärkriterien“, die helfen können, besonders zukunftsrelevante Ausgabenarten zu erkennen. Einbezogen werden hier die Sekundärkriterien „besonders lange Nutzenverzögerung“, das Vorliegen von „positiven Externalitäten/öffentlichen Gütern“ und „Hinweise auf besonders starke Wirkungen“. Wann

TABELLE 1: ÜBERBLICK BEWERTUNGSKRITERIEN

Art	Kriterium	Beschreibung
Ausschluss	Gegenwartsnutzen dominiert	Steht bei dieser Aktivität der Gegenwartsnutzen im Vordergrund, z. B. durch ein gegenwärtiges öffentliches Gut?
Ausschluss	Vergangenheitsorientiert	Gibt es eine eindeutige Vergangenheitsorientierung?
Primär	Wachstumsrelevante Infrastruktur	Wird hierdurch wachstumsrelevante Infrastruktur aufgebaut?
Primär	Technisches Wissen	Dient diese Ausgabe der Schaffung technischen Wissens?
Primär	Humankapital	Wird hierdurch Humankapital erzeugt oder gestärkt?
Primär	Naturkapital	Wird hierdurch ein Beitrag zur Erhaltung des Naturkapitals geleistet?
Sekundär	Besonders lange Nutzenverzögerung	Wird der Nutzen besonders weit in der Zukunft gestiftet?
Sekundär	Positive Externalitäten/ öffentliches Gut	Gibt es Hinweise auf positive Externalitäten oder ein öffentliches Gut?
Sekundär	Hinweise auf besonders starke Wirkung	Gibt es Hinweise auf eine besonders starke Wirkung?

1 Im Falle von Naturkapital können dies z. B. positive Impulse durch Investitionen in ressourcenschonende Produktionstechnologien sein (siehe z. B. Pilat, 2024).

immer diese Sekundärkriterien erfüllt sind, spricht dies noch stärker für einen Einbezug und höhere Gewichtung der jeweiligen Ausgabeposition in der Zukunftsquote.

Der Prüfung für einen Einbezug in die Zukunftsquote vorgeschaltet sind Ausschlusskriterien. Dabei wird gefragt, ob bei einer betrachteten Position entweder der unmittelbare Gegenwartsnutzen evident im Vordergrund steht (z. B. Ausgaben für Freizeit und Kultur) oder ob es sich sogar um die finanzielle Bewältigung von Politiken der Vergangenheit handelt (z. B. Kosten im Zusammenhang mit der Endlagerung von Atom-müll). Sind die Ausschlusskriterien erfüllt, scheiden die betreffenden Ausgabearten für einen Einbezug in die Zukunftsquote aus.

Somit stehen für die Entscheidung über die Aufnahme von Budgetpositionen in die Zukunftsquote und die Gewichtung dieser Positionen zwei Ausschlusskriterien, vier Primärkriterien und drei Sekundärkriterien zur Verfügung (vgl. Tabelle 1).

2.2 BERECHNUNG AUF BASIS VON FUNKTIONENPLAN UND GRUPPIERUNGSPLAN

Für die Berechnung der Zukunftsquote auf Basis der zuvor erläuterten konzeptionellen Grundlage werden etablierte haushaltstechnische Informationen herangezogen. Jede Ausgabe des Bundeshaushalts wird einer Kategorie des „Funktionenplans“ und des „Gruppierungsplans“ zugeordnet. Der Funktionenplan² charakterisiert Ausgaben hinsichtlich des Aufgabenbereichs. Insgesamt werden im Beobachtungszeitraum 148 Funktionen im Bundeshaushalt genutzt, die sämtliche staatlichen Aufgabenbereiche von Bildung und Forschung über Verkehr und Infrastruktur bis hin zu Sozialausgaben und Verteidigung abdecken. Der Gruppierungsplan³ klassifiziert Ausgaben nach ihrer Art und liefert die Grundlage für die Berechnung der traditionellen Investitionsquote.

Zur Quantifizierung der Zukunftsquote werden alle genutzten Funktionen einer individuellen Bewertung unterzogen. Untersucht wurde dabei, welche der oben genannten Kriterien erfüllt sind. Jedes erfüllte Primärkriterium erzielt zwei Punkte, jedes erfüllte Sekundärkriterium einen Punkt. Die resultierende Punktzahl bestimmt die prozentuale Gewichtung der Ausgabenkategorie in der Zukunftsquote. Die Überführung der Punktwerte in die Gewichtung ist in Tabelle 2 beschrieben. Dort ist auch dargestellt, wie sich die Schwellenwerte zwischen enger und weiter Abgrenzung der Zukunftsquote unterscheiden. Die enge Abgrenzung stellt höhere Anforderungen an die Zukunftsorientierung und führt konstruktionsbedingt zu niedrigeren Zukunftsquoten als die weite Abgrenzung. Durch die Berechnung einer engen und weiten Variante wird transparent gemacht, dass Gewichtungsentscheidungen immer auch ein subjektives Element beinhalten.⁴ Die empirischen Ergebnisse unten zeigen, dass sich die Unterschiede zwischen weiter und enger Variante überwiegend nur als Parallelverschiebung darstellen. Aussagen zu den Veränderungen über die Zeit sind somit weitgehend robust in Bezug auf die Betrachtung der engen oder weiten Variante.

TABELLE 2: GEWICHTUNG NACH PUNKTESYSTEM FÜR ENGE UND WEITE ZUKUNFTSQUOTE

Gewichtung	Punkte weit	Punkte eng
100 %	> 3	> 4
75 %	3	4
50 %	2	3
25 %	1	2
0 %	< 1	< 2

Die Grundlage für die Prüfung der Kriterien bilden neben der offiziellen Dokumentation des Funktionenplans mit seinen inhaltlichen Begrifflichkeiten (Bundesministerium der Finanzen, 2024) die in der entsprechenden Funktion enthaltenen Haushaltsposten. Bei der Bewertung

2 Die aktuelle Version des Funktionenplans für den Bundeshaushalt findet sich hier: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/funktionenplan.pdf>

3 Die aktuelle Version des Gruppierungsplans für den Bundeshaushalt findet sich hier: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/gruppierungsplan.pdf>

4 Dies gilt nicht anders für die konventionelle Investitionsquote. Deren subjektive Gewichtungsentscheidung ist jedoch mit der alleinigen Alternative von 0 und 100 Prozent, je nachdem, ob eine Sachkapitalbildung vorliegt oder nicht, deutlich weniger differenziert.

einer Funktion werden somit sowohl die allgemeine Bezeichnung der Funktion als auch die tatsächlich dort subsumierten Titel berücksichtigt. Dabei ist es nicht ungewöhnlich, dass die unter einer Funktion subsumierten Haushaltsposten stark unterschiedliche Zielsetzungen und Ausgabenhöhen aufweisen. In diesen Fällen stellt die Bewertung der Funktion auf die quantitativ dominierenden Posten ab.

Für die hier vorgelegte Berechnung zum Bundeshaushalt 2026 wurde die Bewertung einer grundlegenden Überprüfung unterzogen. Für sämtliche Funktionen wurde analysiert, ob sich die in der jeweiligen Funktion enthaltenen Haushaltstitel von 2021 (Basis der bisherigen Bewertung: Heinemann et al., 2021) bis 2026 in ihrem inhaltlichen Charakter und ihrer Gewichtung nennenswert verändert haben und deshalb eine Neubewertung für den Einbezug und die Gewichtung in der Zukunftsquote sachgerecht ist. Im Ergebnis hat sich die Bewertung der Funktionen als ausgesprochen robust und zeitinvariant erwiesen. Nur in 9 der aktuell genutzten 144 Funktionen ist es zu einer veränderten Bewertung der Kriterien gekommen (vgl. Anhang). Abgewertet wurde etwa die Funktion „Sonstige Energie- und Wasserversorgung“, die bis 2021 fast vollständig aus der internationalen Wasserstoffkooperation bestand und seit 2022 von Energiekrisenprogrammen und den laufenden Kosten staatlich betriebener Öl- und Gasinfrastruktur (vor allem der ehemals russischen Raffinerie PCK Schwedt und Charterkosten für LNG-Terminal-Schiffe über Deutsche Energy Terminal) dominiert wird. Die Funktion „Post und Telekommunikation“ war dagegen bis 2025 unbelegt und wird mit dem neuen Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung erstmals wieder verwendet; erst damit liegt für sie eine inhaltliche Bewertungsgrundlage vor. Die angepassten Bewertungen werden in einer Rückrechnung für die gesamte Zeitreihe verwendet; die Reihe enthält somit keine Bewertungsbrüche.

Für die Gewichtungsentscheidung werden in einem abschließenden Schritt auch die mit der Klassifikation im Gruppierungsplan verbundenen Informationen genutzt. Der Gewichtungsalgorithmus gibt über den Gruppierungsplan identifizierten investiven Maßnahmen eine zusätzliche Wertung, welche die Gewichtungsentschei-

dung nach dem Funktionenplan erweitert. Investive Maßnahmen aus dem Gruppierungsplan erfahren eine Sonderwertung, welche wie ein „Bonussystem“ funktioniert. Werden Ausgabenposten im Gruppierungsplan als „investiv“ klassifiziert, dann wird diesen ein finales Gewicht zugeordnet, das als Durchschnitt zwischen dem Gewicht nach Funktionenplan (also null, 25, 50, 75 oder 100 Prozent) und 100 Prozent berechnet wird.

Die für die Zukunftsquote vorgenommene Investitionsklassifikation entspricht nicht vollständig der klassischen Investitionsquote. Nicht als „investiv“ wird für die Zukunftsquote der Erwerb von Sachgegenständen (z. B. Fahrzeuge) klassifiziert, weil die Nutzungsdauer dieser Gegenstände nicht langfristig genug ist. Nicht einbezogen werden zudem Finanzinvestitionen ohne Charakter als Sachinvestition, wie die allermeisten Darlehen an öffentliche oder sonstige Bereiche. Als investiv werden im Gegensatz zur Berechnungsweise der Investitionsquote militärische Beschaffungen bewertet, weil hier der Kauf von Waffensystemen im Vordergrund steht, die jahrzehntelang im Einsatz bleiben können.

2.3 METHODIK FÜR SONDERVERMÖGEN UND KERNHAUSHALT

Die Sondervermögen werden für die Ermittlung der Zukunftsquote separat bewertet und weisen methodische Besonderheiten auf, die eine differenzierte Behandlung erforderlich machen. Dabei fließen ausschließlich tatsächlich getätigte oder für das Haushaltsjahr geplante Ausgaben in die Berechnung ein, nicht die Höhe der jährlichen Mittelzuführung in ein Sondervermögen. Dies ist zentral, da die Zuführungen in die Rücklagen eines Sondervermögens teilweise erheblich von den jährlichen Abflüssen abweichen.

Für jedes Jahr und jedes Sondervermögen werden die Gewichtungskriterien neu überprüft und gegebenenfalls angepasst, da auch bei identischer Funktion die Ausgabenposten in den Sondervermögen in ihrer Schwerpunktsetzung stark von regulären Haushaltstiteln abweichen können. Während die Gewichtungen für Funktionen des Kernhaushalts über die Jahre (bis auf die oben beschriebenen Überprüfungen) konstant bleiben, erfolgt für die Sondervermögen somit eine

Individualanalyse und Bepunktung der spezifischen Haushaltstitel des jeweiligen Jahres.

Die Soll-Ist-Abweichungen bei den Sondervermögen erfordern eine besondere Behandlung. Empirisch zeigt sich, dass die tatsächlich realisierten Ausgaben regelmäßig deutlich unter den geplanten Sollwerten liegen. Für das jeweils aktuelle Haushaltsjahr, für das noch keine Istwerte vorliegen, wird daher auf Basis der Soll-Ist-Abweichungen der Vorjahre ein entsprechender Abfluss abgeschätzt. Während sich diese Annahme auf das Gesamtvolumen eines Sondervermögens bezieht, zeigt sich in der Haushaltsrechnung auch, dass sich die Differenz zwischen Soll- und Istwerten unterschiedlich auf die einzelnen Titel verteilt.

Ein Beispiel hierfür bietet der Klima- und Transformationsfonds (KTF) im Jahr 2025: Der tatsächliche Mittelabfluss lag mit rund 73 Prozent nahe an der pauschalen Annahme von 70 Prozent, das Volumen wäre also gut getroffen worden. Die realisierte Zukunftsquote fiel mit rund 50 Prozent jedoch deutlich niedriger aus, als es eine pauschale Fortschreibung ergeben hätte, bei der eine Zukunftsquote von rund 59 Prozent ausgewiesen worden wäre. Grund ist die ungleiche Verteilung der Minderausgaben: Nicht zukunftsorientierte Zahlungen wie der Ausgleich der Gasspeicherumlage und die Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen wurden nahezu in Höhe ihrer Sollwerte verausgabt, während zukunftsorientierte Ausgaben wie Investitionszuschüsse zur Transformation der Wärmenetze deutlich unter dem Soll blieben.

Beim SVIK ist die Soll-Ist-Annahme für 2026 von besonderer Bedeutung: Im Jahr 2025 lag der tatsächliche Abfluss mit rund 51 Prozent außergewöhnlich niedrig, vor allem, weil die für die Länder und Kommunen vorgesehenen Mittel von rund 8,3 Milliarden Euro aufgrund der erst Ende 2025 in Kraft getretenen recht-

lichen Grundlagen noch nicht abflossen. Für 2026 wird keine Wiederholung dieses außergewöhnlich niedrigen Abflusses erwartet, was in der unterstellten Soll-Ist-Annahme von 70 Prozent zum Ausdruck kommt. Die im SVIK enthaltene Zuweisung von 10 Milliarden Euro an den KTF wird bei der Berechnung der SVIK-eigenen Zukunftsquote herausgerechnet, um eine Doppelzählung zu vermeiden.

Da die Sondervermögen titelscharf bewertet werden, werden auch die Ländermittel gesondert eingeordnet. Mangels einer genaueren Aufschlüsselung ihrer Verwendung im Bundeshaushalt wird ihre Zukunftsorientierung dabei in der Funktion mit 50 Prozent (weit, 25 Prozent eng) und in der Gruppe als investiv gewichtet. Daraus ergibt sich eine Gewichtung von jeweils 75 und 62,5 Prozent in der weiten und engen Zukunftsquote. Wie sehr sich die Bewertung des SVIK nach der Haushaltsrechnung für 2026 ändert, hängt entsprechend sensibel davon ab, in welchem Umfang insbesondere die Ländersäule tatsächlich verausgabt wird.

Die Zukunftsquote wird gesondert für die Sondervermögen und den Kernhaushalt berechnet. Der Begriff „Kernhaushalt“ bezeichnet dabei den um Zuweisungen an die Sondervermögen bereinigten Bundeshaushalt ohne die Nebenhaushalte.⁵

Grundsätzlich werden für die Berechnungen der Zukunftsquote im Kernhaushalt ausschließlich die Sollwerte, also die Werte der geplanten Ausgaben, herangezogen. Dies begründet sich unter anderem damit, dass die Istwerte, also die tatsächlich getätigten Ausgaben, erst mit einer gewissen Verzögerung vorliegen. Zudem sind im Gegensatz zu den Sondervermögen die Abweichungen zwischen den Soll- und den Istwerten im Kernhaushalt im Regelfall eher gering, womit sich auch mit den frühzeitig verfügbaren Sollwerten valide Aussagen treffen lassen.

⁵ Dies betrifft mit dem Energie- und Klimafonds den Vorläufer des KTF, das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 sowie das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Im Jahr 2026 ist die einzige relevante Zuweisung die an das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 in Höhe von 2,5 Mrd. Euro. Sondervermögen können über eigene Kreditermächtigungen (z. B. das SVIK) verfügen oder eigene Einnahmen erzielen (Erlöse aus der CO₂-Bepreisung beim KTF).

3 ERGEBNISSE

3.1 KERNHAUSHALT UND BEREICHAUSNAHME

Bei der Analyse zum Vorjahreshaushalt war unklar gewesen, ob es sich beim Absacken der Zukunftsquote im Kernhaushalt im ersten Jahr der Grundgesetzänderung vielleicht um ein vorübergehendes und eher technisches Phänomen im Zusammenhang mit der späten Verabschiedung des Bundeshaushalts 2025 gehandelt haben könnte. Die 2026er-Zahlen belegen nun, dass sich dies nicht erfüllt hat. Die Zukunftsquote im Kernhaushalt (weite Definition) sackt noch einmal sehr deutlich um 1,4 Prozentpunkte auf nur noch 16,2 Prozent ab.

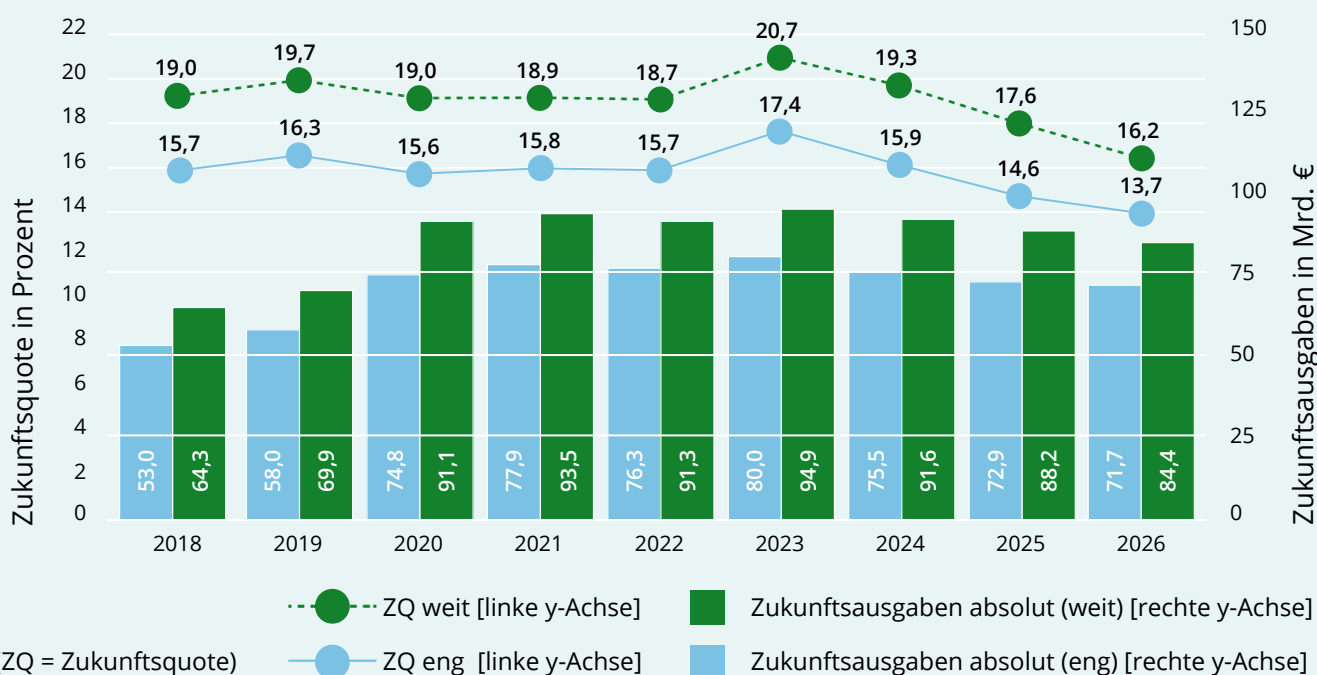
Abbildung 1 stellt den Verlauf der Zukunftsquote des Kernhaushalts für die Jahre 2018 bis 2026 in der engen sowie der weiten Variante dar. Der Verlauf der Zukunftsquote in der engen Variante entspricht dabei dem der weiten Variante, jedoch auf einem rund drei Prozentpunkte niedrigeren Niveau. In den Jahren 2018 bis 2022 bewegt sich die Zukunftsquote in der weiten Variante zwischen 18,7 und 19,7 Prozent, wobei ein

gewisser pandemiebedingter Einbruch ab dem Jahr 2020 erkennbar ist. Im Jahr 2023 ist ein starker Anstieg auf rund 20,7 Prozent zu verzeichnen. Im folgenden Jahr fällt die Zukunftsquote wieder ungefähr auf das Niveau der Jahre 2018 bis 2022 ab. Im Jahr 2025 war die Zukunftsquote in der weiten Variante im Kernhaushalt erneut deutlich um 1,7 Prozentpunkte auf ca. 17,6 Prozent gefallen und hatte damit den vorläufig niedrigsten Wert des gesamten Beobachtungszeitraums erreicht.

Betrachtet man die absolute Entwicklung der Zukunftsausgaben im Kernhaushalt, dann zeigt sich von 2019 auf 2020 ein starker Anstieg, der anschließend jedoch weitgehend zum Stillstand gekommen ist. Nach dem Maximalwert im Jahr 2023 von 94,9 Milliarden Euro (weite Variante) kam es bis 2026 zu einem deutlichen Rückgang auf 84,4 Milliarden Euro. Selbst ohne Inflationsbereinigung liegen die Zukunftsausgaben im Kernhaushalt somit im Absolutbetrag zuletzt bereits gut zehn Milliarden Euro unter dem Maximum von 2023. Seit der Grundgesetzänderung existieren durch die Bereichsausnahme für

Abbildung 1: Zukunftsausgaben und Zukunftsquote im Kernhaushalt

(Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Bundeshaushaltspläne 2018–2026.)



Verteidigungsausgaben, die Ausgaben für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten im Kernhaushalt erhebliche zusätzliche und nach oben prinzipiell unbegrenzte Verschuldungsmöglichkeiten. Alle auf diese Verwendungen entfallenden Ausgaben oberhalb von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts dürfen über Kredite finanziert werden (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG). Aufgrund des raschen Mittelaufwuchses in dieser Bereichsausnahme ist es auch für eine zukunftsgerichtete Analyse sinnvoll, die Zukunftsquote in der Bereichsausnahme gesondert zu ermitteln.

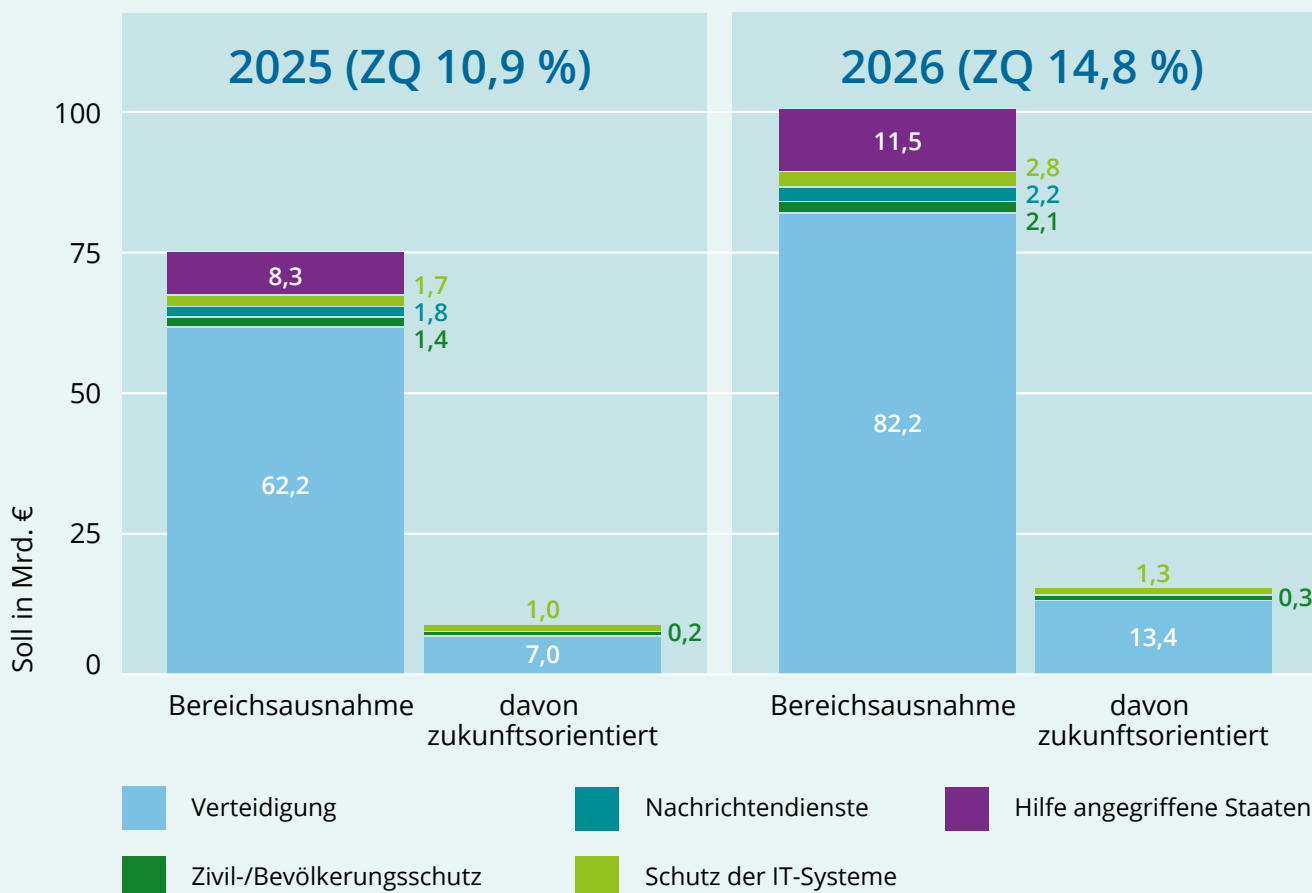
In Abbildung 2 sind diese Ausgaben nach den fünf im Haushaltsplan angegebenen Bereichen kategorisiert und für die ersten beiden Haushaltsjahre seit der Schuldenbremsenreform dargestellt. Es zeigt sich, dass die Ausgaben

der Bereichsausnahme mit rund 10,9 Prozent (2025) und 14,8 Prozent (2026) deutlich weniger zukunftsorientiert als der Kernhaushalt insgesamt sind, sich die Zukunftsorientierung aber zuletzt dem Durchschnitt des Kernhaushalts annähert. Die geringere Zukunftsorientierung ist besonders auf die Bedeutung der Personalkosten im Bereich Verteidigung zurückzuführen. Der Anstieg im Jahr 2026 ist demgegenüber durch vermehrte Ausgaben für Beschaffung verursacht, die zuvor in das Sondervermögen Bundeswehr ausgelagert waren. Außerdem wirken sich höhere investive Ausgaben im Bereich Schutz der informationstechnischen Systeme positiv auf die Zukunftsquote aus.

Die Bereichsausnahme hat somit zwei gegenläufige Effekte auf die Zukunftsorientierung des Kernhaushalts. Einerseits gibt es einen negativen Anteilseffekt, da der Zuwachs dieser wenig zukunftsorientierten Titel die

Abbildung 2: Zukunftsorientierung der Bereichsausnahme nach Ausgabentypen (weit)

(Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Bundeshaushaltspläne 2025–2026.)



Zukunftsquote des Kernhaushalts reduziert. Andererseits bedeutet die steigende Zukunftsorientierung der Bereichsausnahme, dass sie die Zukunftsquote des Kernhaushalts 2026 weniger reduziert als 2025. Da von Jahr zu Jahr die absoluten Zukunftsausgaben des Kernhaushalts insgesamt rückläufig waren (Abbildung 1), während die Zukunftsausgaben der Bereichsausnahme stiegen, lässt sich die Fortsetzung des negativen Trends im Kernhaushalt nicht durch die Bereichsausnahme erklären.

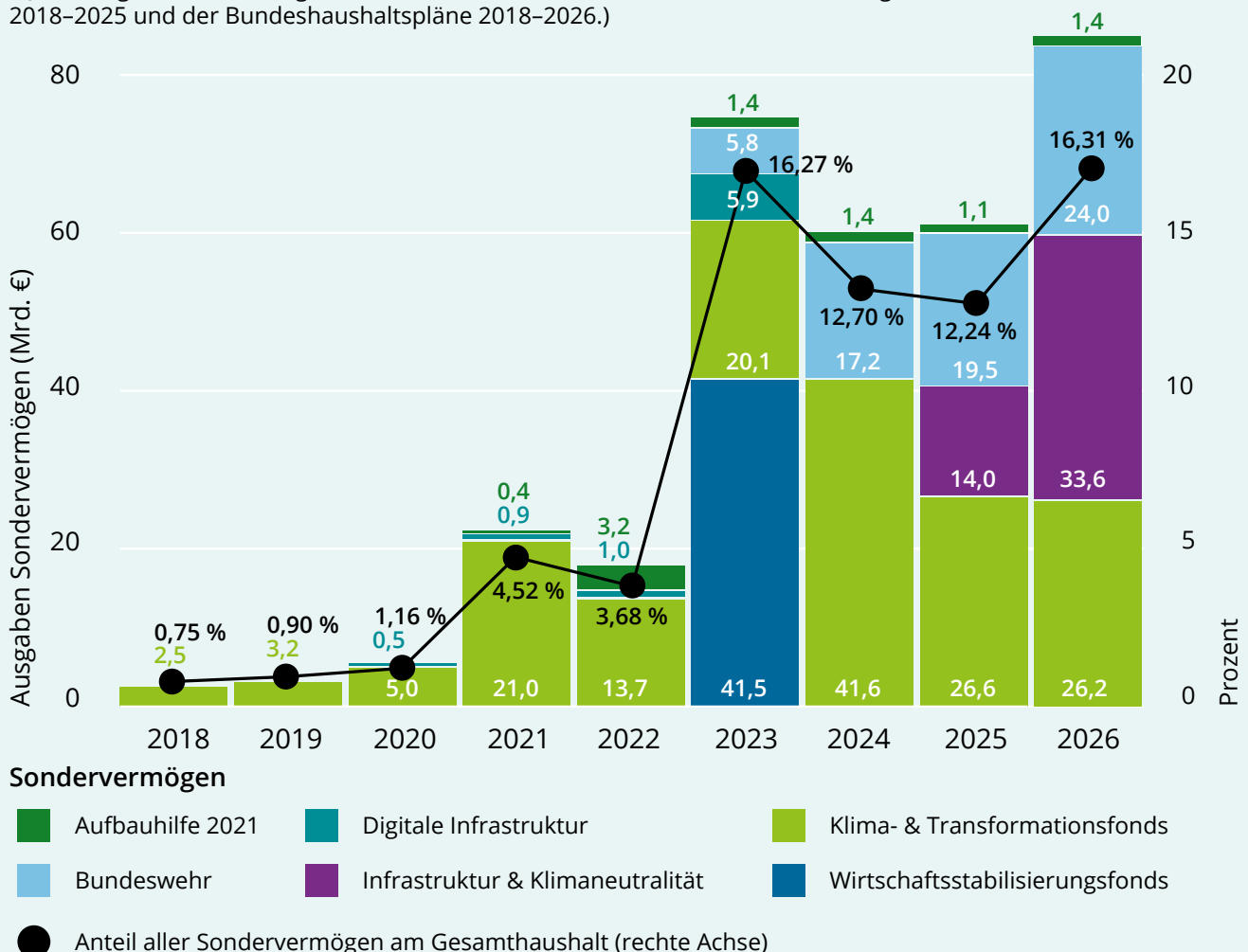
3.2 SONDERVERMÖGEN

Schon der Vorgängerbericht hat deutlich gemacht, dass der Anteil der Sondervermögen an den Gesamtausgaben des Bundes in den letzten Jahren angestiegen ist. Dieser Trend setzt sich mit den nun beginnenden signifikanten

Auszahlungen des SVIK weiter fort. Sowohl der absolute Betrag als auch der Anteil am Gesamthaushalt steigen weiter (Abbildung 3). In absoluter Betrachtung legen die Ausgaben aller Sondervermögen um rund 40 Prozent auf nun gut 85 Milliarden Euro zu. Getrieben wird dieses hohe Wachstum vom starken Aufwuchs der SVIK-Ausgaben (+140 Prozent gegenüber dem Vorjahr) und einer weiteren Steigerung im Sondervermögen Bundeswehr (+23 Prozent), während die Ausgaben des KTF minimal rückläufig sind und die Aufbauhilfe betragsmäßig kaum mehr ins Gewicht fällt. Relativ zum Gesamthaushalt wird für alle Sondervermögen zusammen im Haushaltsjahr 2026 nun sogar mit 16,31 Prozent ein historischer Höchstwert erreicht, der den Anteil des stark durch den Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds beeinflussten Haushaltsjahres 2023 (16,27 Prozent) noch minimal übertrifft.

Abbildung 3: Ausgaben nach Sondervermögen und Anteil am Gesamthaushalt

(Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Bundeshaushaltsrechnung 2018–2025 und der Bundeshaushaltspläne 2018–2026.)



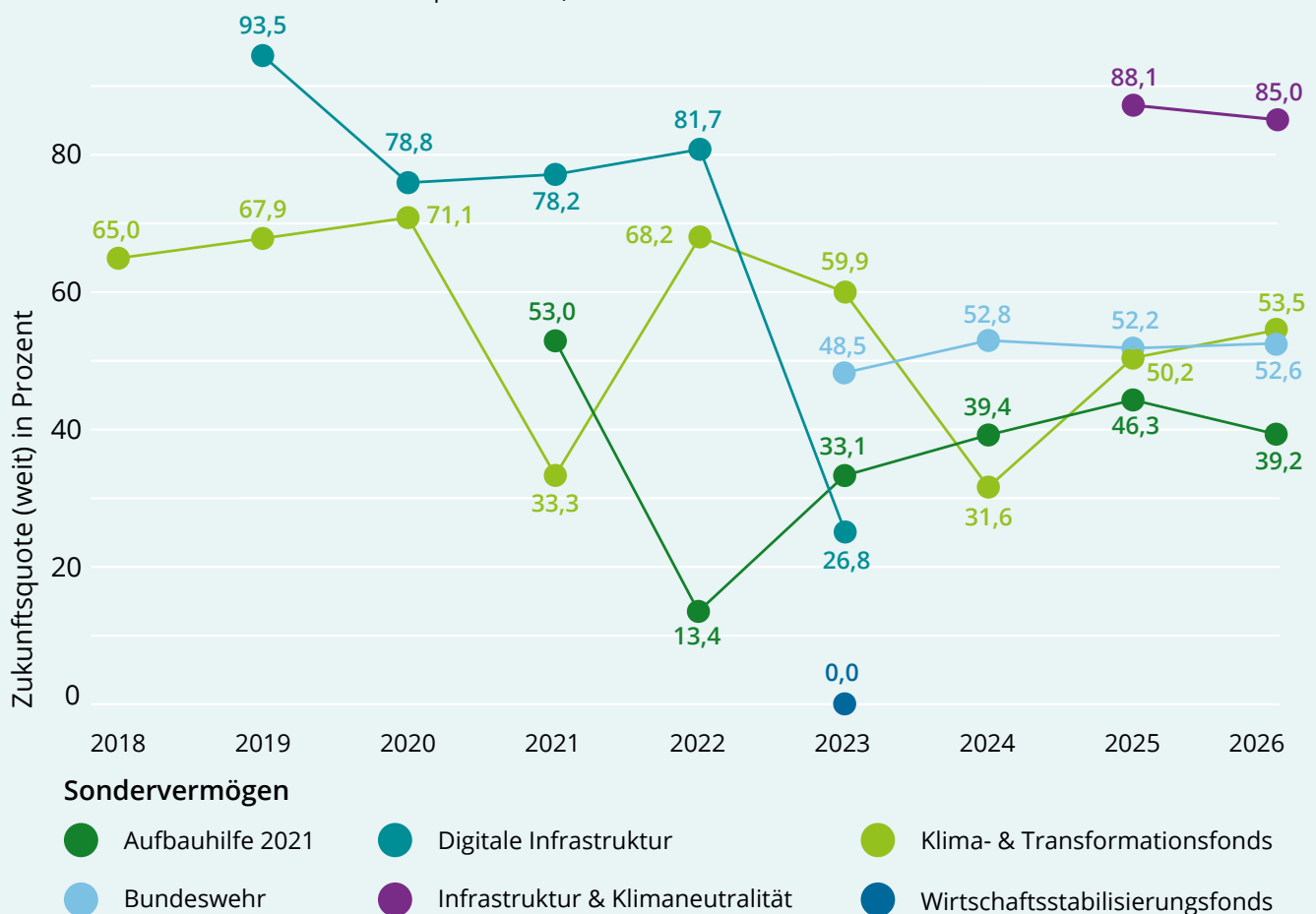
Wie in Abschnitt 2.3 dargelegt, werden die SVIK-Ausgaben für 2026 mangels vorliegender Istwerte mit einem pauschalen Abfluss von rund 70 Prozent der Sollwerte angesetzt. Die ausgewiesenen Werte hängen dabei maßgeblich davon ab, ob insbesondere die Ländersäule anders als im Vorjahr tatsächlich abfließt. Die unterjährigen Daten zum Mittelabfluss zeigen zwar, dass die Ausschüttung an einzelne Bundesländer begonnen hat, das Volumen im ersten Halbjahr jedoch noch sehr gering war.⁶

Die Zukunftsquoten der einzelnen Sondervermögen weisen erhebliche Unterschiede auf (Abbildung 4). Die Veränderungen der spezifischen Zukunftsquoten in den Sondervermögen sind jedoch im Vergleich zum Vorjahr gering. Ein moderater Anstieg der Zukunftsquote des KTF von 50,2 auf 53,5 Prozent lässt sich auf

die Verschiebung von Haushaltstiteln zu Forschung und Entwicklung aus den Einzelplänen der Verkehrs- und Wirtschaftsministerien in den KTF zurückführen. Wie in Abschnitt 2.3 beschrieben, ist hier aber erneut durch unterschiedlichen Mittelabfluss bei mehr oder weniger zukunftsorientierten Titeln ein Rückgang in den Istwerten möglich. Nahezu konstant bei 52,6 Prozent bleibt hingegen das Sondervermögen Bundeswehr mit einer Mischung aus investiven Beschaffungsausgaben und Forschungs- und Entwicklungstiteln. Das SVIK ist unter allen Sondervermögen weiterhin Spitzenreiter mit einer Zukunftsquote von 85 Prozent. Der leichte Rückgang gegenüber 2025 ist ein Zusammensetzungseffekt: 2026 fließen erstmals Mittel an die Länder und Kommunen ab, für die eine geringere Zukunftsorientierung als für die übrigen SVIK-Ausgaben angenommen wird.

Abbildung 4: Zukunftsquote (weit) der einzelnen Sondervermögen

(Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Bundeshaushaltsrechnung 2018–2025 und des Bundeshaushaltsplans 2026.)



6 Ca. 500 Millionen Euro zum 30.06.2026 (Bundesministerium der Finanzen, 2026).

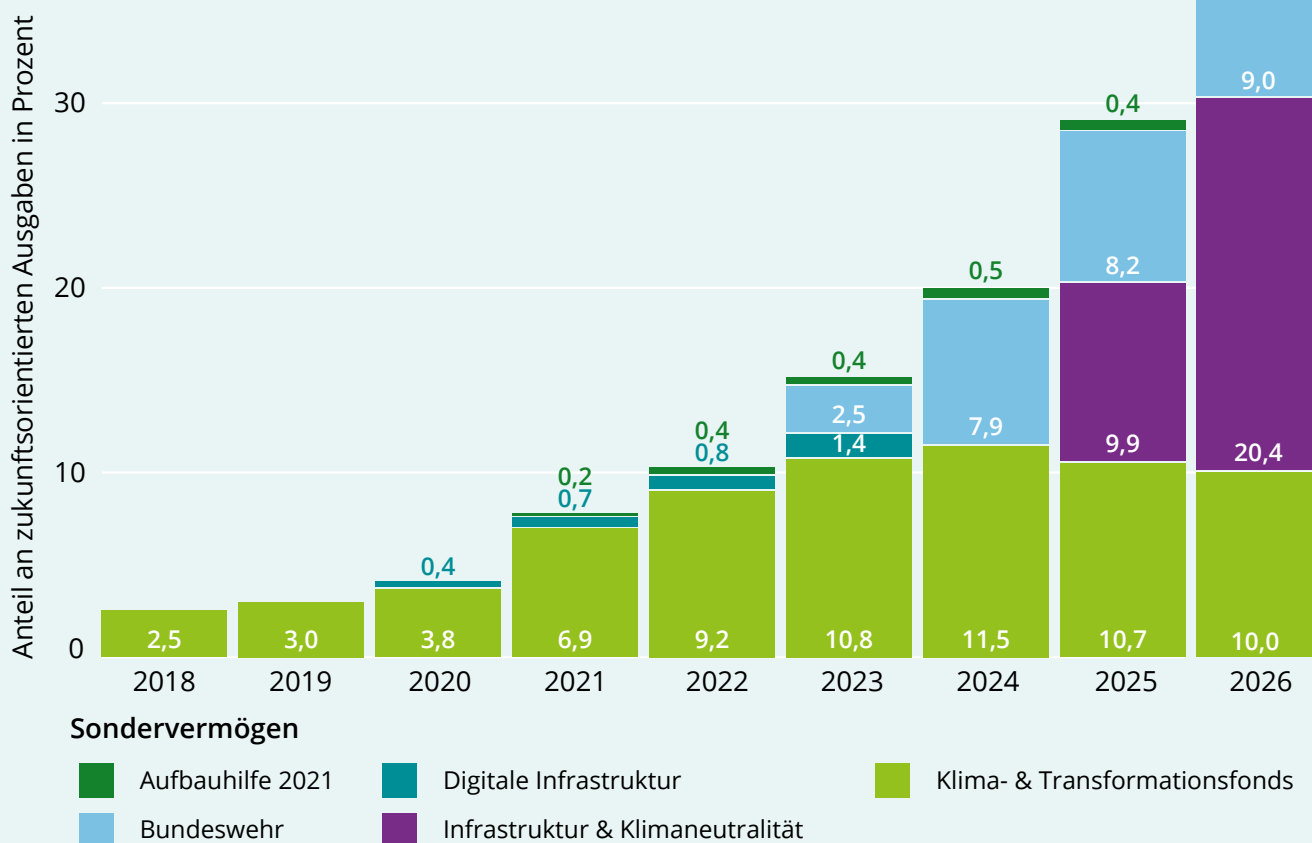
Weil die Sondervermögen im Durchschnitt deutlich zukunftsorientierter sind als der Kernhaushalt, steigt ihr Anteil an den gesamten zukunftsorientierten Ausgaben des Bundes noch stärker als ihr Anteil an den Gesamtausgaben. Er wächst von rund 20 Prozent (2024) über knapp 30 Prozent (2025) auf rund 40 Prozent im Jahr 2026 (Abbildung 5). Das SVIK stellt dabei mit einem Anteil von gut 20 Prozent an allen Zukunftsausgaben des Bundes inzwischen den größten Einzelbeitrag und liegt erstmals vor dem KTF (Anteil 10 Prozent) und dem Sondervermögen Bundeswehr (Anteil 9 Prozent). Damit sind die Zukunftsausgaben des Bundes inzwischen ausgesprochen stark auf die Finanzierung durch die Sondervermögen und insbesondere durch das SVIK angewiesen. Jeder fünfte Euro, den der Bund für Zukunftsausgaben ausgibt, stammt damit bereits aus dem SVIK. Dabei ist absehbar, dass sich der Trend einer wachsenden Bedeutung des SVIK für die Zukunftsausgaben des Bundes mit der Ausgabenwirksamkeit des SVIK noch fortsetzen

wird. Im Gegensatz dazu läuft das Sondervermögen Bundeswehr absehbar aus: Nach der aktuellen Finanzplanung des Bundes wird sein Volumen von 100 Milliarden Euro bis Ende 2027 vollständig verausgabt sein (Bundesregierung, 2025). Die verteidigungsbezogenen Zukunftsausgaben können anschließend über die kreditfinanzierte Bereichsausnahme zurück in den Kernhaushalt wandern (siehe dazu oben die Analyse zur Zukunftsorientierung der Bereichsausnahme, Abschnitt 3.1).

Während das SVIK und das Sondervermögen Bundeswehr über eigene begrenzte Berechtigungen zur Kreditaufnahme verfügen, wird die Aufbauhilfe 2021 aus Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt finanziert. Allein der KTF verfügt über eigene Einnahmequellen aus dem europäischen sowie nationalen Emissionshandel, weswegen seine Ausgaben – abseits der Zuweisung von 10 Milliarden pro Jahr aus dem SVIK – auch längerfristig gesichert werden können.

Abbildung 5: Anteil der Sondervermögen an zukunftsorientierten Ausgaben

(Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Bundeshaushaltsrechnung 2018–2025 und der Bundeshaushaltspläne 2018–2026.)



3.3 GESAMTHAUSHALT

Die Berechnungen für den Gesamthaushalt führen die Ergebnisse von Kernhaushalt und Sondervermögen zusammen und erlauben damit eine Gesamtaussage zur Zukunftsorientierung des Bundeshaushalts im Jahr 2026. Abbildung 6 kontrastiert diese umfassende Zukunftsquote (in enger und weiter Variante) mit der Zukunftsquote im Kernhaushalt und der Investitionsquote des Bundes.

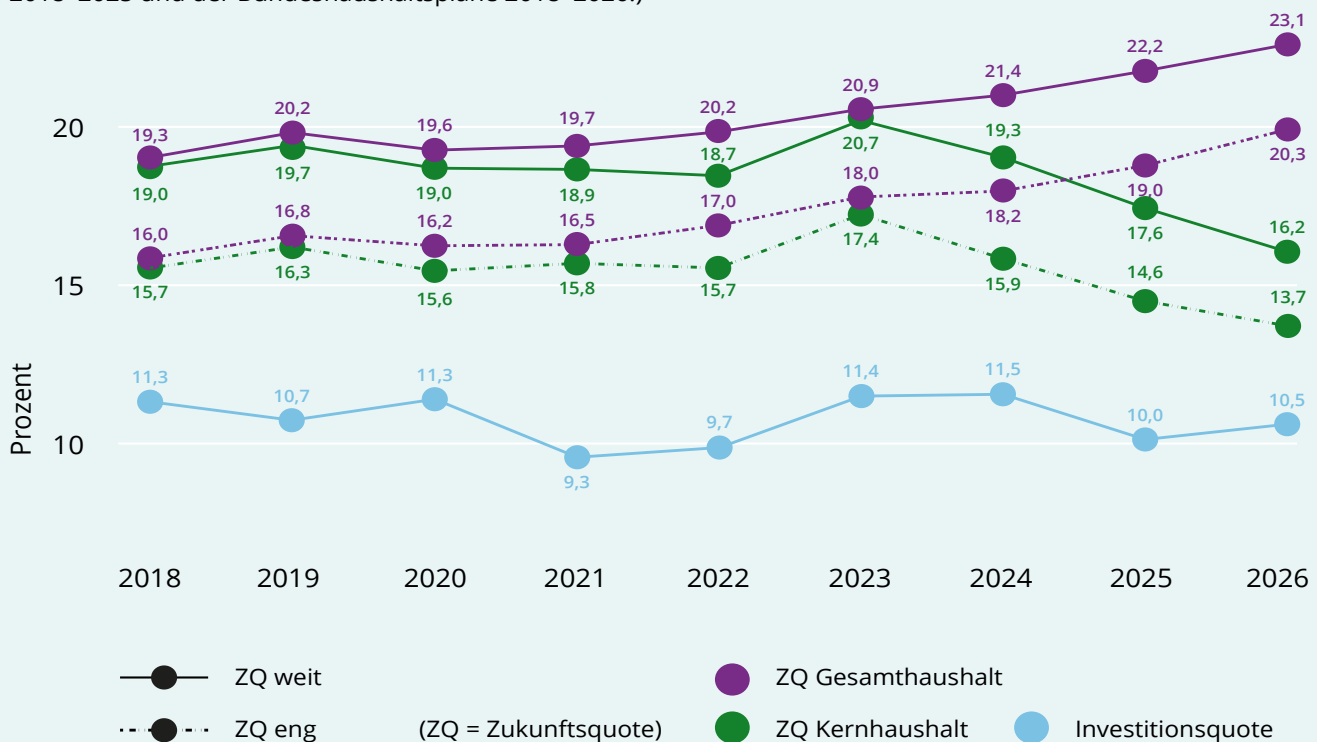
Die Zukunftsquote (weite Abgrenzung) für den Gesamthaushalt legt noch einmal um 0,9 Prozentpunkte auf 23,1 Prozent zu und erreicht damit einen neuen Höchststand. Gegenüber 2018 (dem ersten Jahr der Rückrechnung) hat die Zukunftsorientierung des Bundeshaushalts damit um 3,8 Prozentpunkte zugelegt. Der Zuwachs der Zukunftsquote (weite Abgrenzung) für den Gesamthaushalt seit der Reform der Schuldenbremse beträgt allerdings bislang nur 1,7 Prozentpunkte. Schon für den 2025er-Haushalt hatte sich die Schere zwischen der Zukunftsquote im Gesamt- und im Kernhaushalt

weiter geöffnet. Dieses Muster setzt sich nun weiter fort. Erneut ist der Zuwachs der Zukunftsquote somit allein auf die Sondervermögen zurückzuführen. Die Zukunftsquote des Kernhaushalts sinkt demgegenüber bereits zum dritten Mal in Folge und erreicht den niedrigsten Wert seit Beginn der Zeitreihe im Jahr 2018. Damit liegt die Zukunftsquote (weite Abgrenzung) im Kernhaushalt 2026 nur noch bei 16,2 Prozent und bereits um 4,5 Prozentpunkte unter ihrem Höchststand von 2023.

Abbildung 6 weist neben den Zukunftsquoten auch die Investitionsquote des Bundes aus. Sie folgt der Definition des § 4 Absatz 3 SVIKG. Der Bund muss demnach eine Investitionsquote von mindestens zehn Prozent erreichen. Sondervermögen werden hierbei nicht berücksichtigt. Eine weitere Sonderbehandlung gilt für die Bereichsausnahme: Ihre Ausgaben oberhalb von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts zählen nicht zu den Gesamtausgaben im Nenner, ihre Investitionen fließen aber in den Zähler. Somit hat sie, anders als in der Zukunftsquote, einen rein positiven Effekt.

Abbildung 6: Zukunftsquote in Kern- und Gesamthaushalt und Investitionsquote nach SVIKG

(Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Bundeshaushaltsrechnung 2018–2025 und der Bundeshaushaltspläne 2018–2026.)



Die Investitionsquote bewegt sich über den gesamten Betrachtungszeitraum in einer engen Spanne zwischen 9,3 und 11,5 Prozent und liegt damit deutlich unterhalb beider Zukunftsquoten. Darin zeigt sich der methodische Unterschied zwischen den Kennzahlen. Die Investitionsquote erfasst allein die Bildung von Sachkapital, während die Zukunftsquote auch laufende Ausgaben für Bildung, Forschung und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen einbezieht.

Aufschlussreich ist die Entwicklung beider Größen im Jahr 2026. Während die Zukunftsquote des Kernhaushalts weiter auf 16,2 Prozent zurückgeht, steigt die Investitionsquote leicht von 10,0 auf 10,5 Prozent. Die gesetzliche Mindestquote wird damit weiterhin knapp eingehalten, wenn auch nur durch den Ausschluss der Bereichsausnahme aus dem Nenner. Vor allem aber schützt sie die breitere Zukunftsorientierung des Kernhaushalts erkennbar nicht. Eine Quote, die ausschließlich auf Sachinvestitionen abstellt, lässt sich

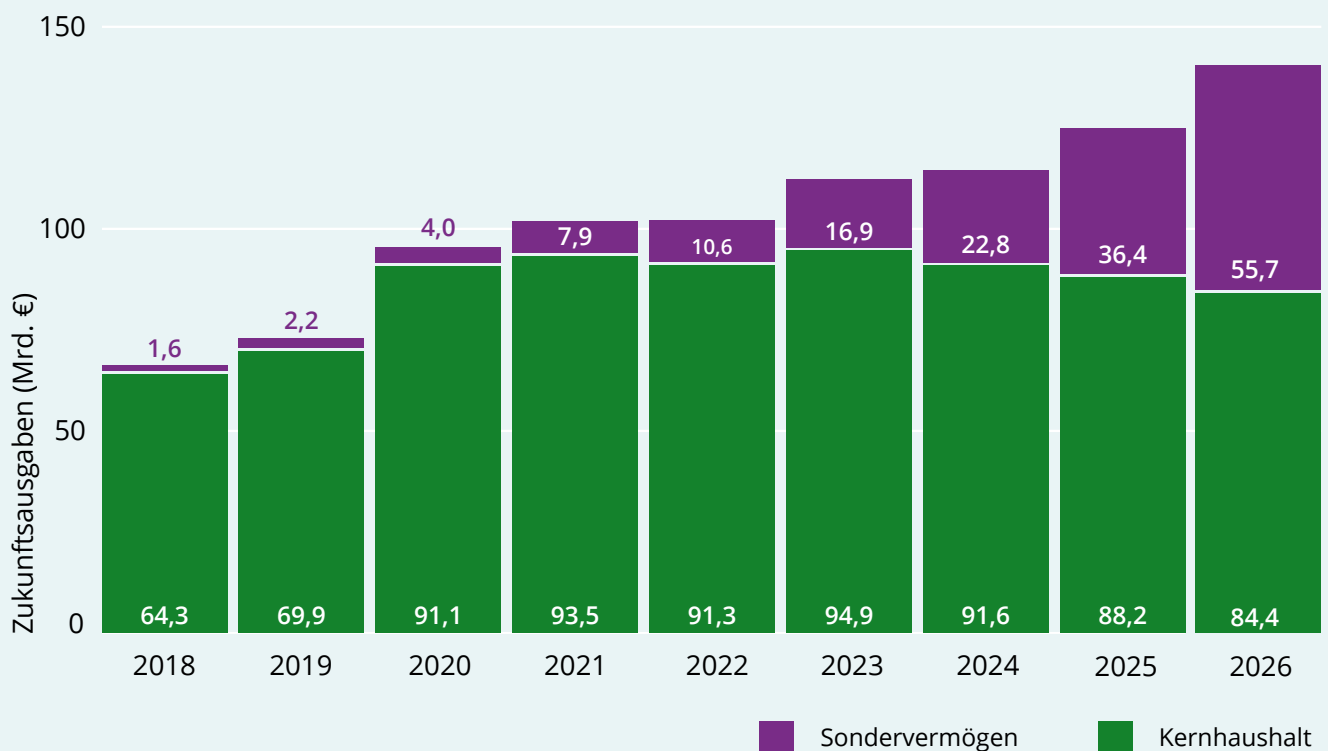
auch dann erfüllen, wenn zukunftsorientierte Ausgaben für Bildung, Forschung und Umwelt zurückgehen.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der (nicht inflationsbereinigten) Zukunftsausgaben im Gesamthaushalt in Absolutbeträgen und ihre Aufteilung auf den Kernhaushalt und die Sondervermögen. Die Zukunftsausgaben erreichen, getrieben vom Aufwuchs der Sondervermögen, mit 140,2 Milliarden Euro einen neuerlichen historischen Höchstwert. Verglichen mit dem letzten Haushalt vor der Schuldenbremsenreform (2024) liegt der Zuwachs bei 25,8 Milliarden Euro.

Inwieweit der Zuwachs an Zukunftsausgaben in einem angemessenen Verhältnis zum Anstieg der Nettokreditaufnahme steht, wird in der abschließenden Analyse betrachtet.

Abbildung 7: Zukunftsausgaben (absolut) Gesamthaushalt

(Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Bundeshaushaltsrechnung 2018–2025 und der Bundeshaushaltspläne 2018–2026.)



3.4 NETTOKREDITAUFNAHME UND ZUKUNFTSAUSGABEN

Die Reform der Schuldenbremse hat die Kreditaufnahme des Bundes erheblich ausgeweitet. Für die Bewertung der Zukunftsorientierung ist entscheidend, welcher Teil dieser zusätzlichen Verschuldung tatsächlich zukunftsorientierte Ausgaben finanziert. Die Nettokreditaufnahme von rund 163 Milliarden Euro im Jahr 2026 verteilt sich auf vier kreditfinanzierte Blöcke. Auf die im Rahmen der Schuldenbremse regulär, also strukturell und konjunkturell, zulässige Kreditaufnahme im Kernhaushalt entfallen rund 40 Milliarden Euro. Den größten Einzelblock bildet mit rund 58 Milliarden Euro die Bereichsausnahme, bei der nur der Teil der begünstigten Ausgaben oberhalb von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts berücksichtigt ist. Das Sondervermögen Bundeswehr trägt rund 24 Milliarden Euro bei, das SVIK rund 41 Milliarden Euro. Darin enthalten ist die im SVIK veranschlagte Zuweisung von 10 Milliarden Euro an den KTF.

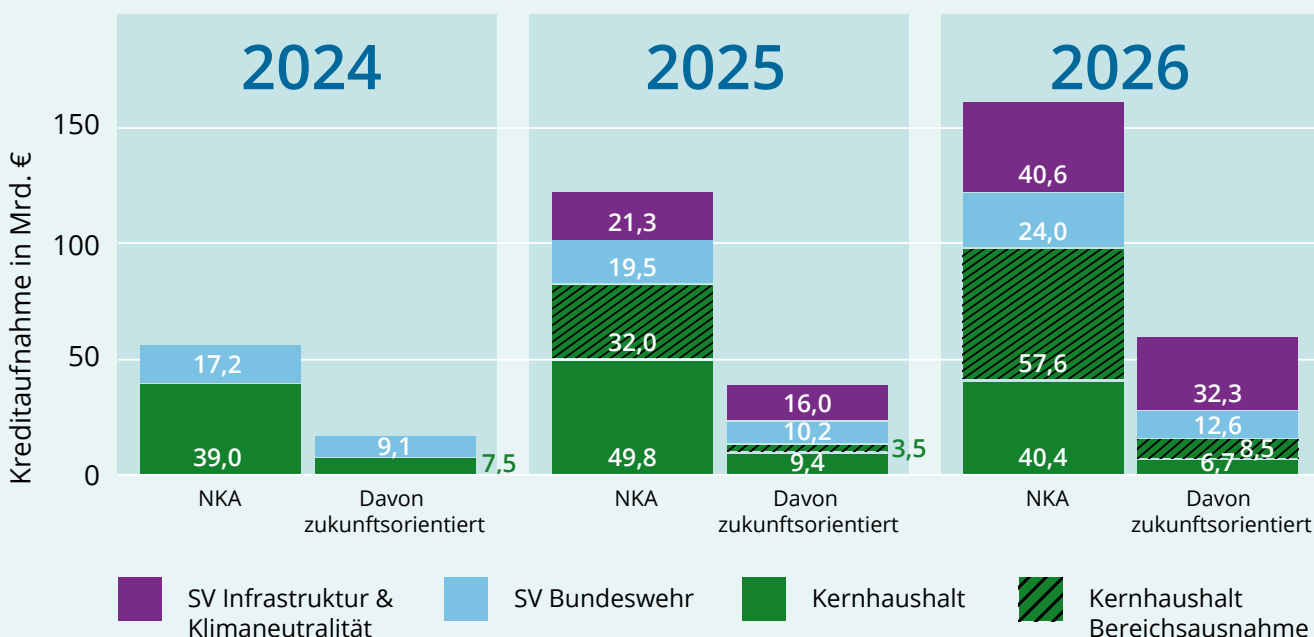
Abbildung 8 stellt jedem dieser Blöcke die daraus finanzierten Zukunftsausgaben gegenüber, wobei jeder Block mit der Zukunftsquote seiner eigenen Ausgabenseite bewertet wird. Die Unterschiede zwischen den Blöcken

sind erheblich. Am stärksten zukunftsorientiert ist mit rund 80 Prozent das SVIK. Dieser Wert liegt unter der SVIK-eigenen Zukunftsquote von 85 Prozent aus Abschnitt 3.2, weil die enthaltene Zuweisung an den KTF mit dessen niedrigerer Quote bewertet wird. Es folgt das Sondervermögen Bundeswehr mit etwa 53 Prozent. Deutlich dahinter liegen die beiden im Kernhaushalt angesiedelten Blöcke. Die reguläre Kreditaufnahme erreicht 16,5 Prozent, was der Zukunftsquote des Kernhaushalts ohne die Bereichsausnahme entspricht, die Bereichsausnahme selbst nur 14,8 Prozent (vgl. Abschnitt 3.1). Der größte Einzelblock ist damit zugleich der am wenigsten zukunftsorientierte.

Über alle vier Blöcke zusammengekommen finanzieren nur rund 37 Prozent der Nettokreditaufnahme zukunftsorientierte Ausgaben (2025: rund 32 Prozent, 2024: rund 30 Prozent). Damit bestätigt sich einerseits der Vorjahresbefund: Die stark gestiegene Nettokreditaufnahme steht weiterhin in einem Missverhältnis zu den damit finanzierten Zukunftsausgaben. Andererseits steigt die Zukunftsorientierung bei der Verwendung der kreditfinanzierten Mittel allmählich an.

Abbildung 8: Zukunftsorientierung der Nettokreditaufnahme (NKA) (weit)

(Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Bundeshaushaltsrechnung 2024–2025 und der Bundeshaushaltspläne 2024–2026.)



4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Analyse zum Haushaltsjahr 2026 erlaubt nach dem Übergangshaushalt 2025 eine besser abgesicherte Einschätzung dazu, wie sich die Reform der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf die Zukunftsorientierung der Ausgaben des Bundes auswirkt.

Der Zuwachs zukunftsorientierter Ausgaben setzt sich sowohl in absoluter Betrachtung als auch in der Relation zum Gesamthaushalt fort.

Mit 140,2 Milliarden Euro wird ein neuer Höchstwert der Ausgaben ermittelt, die in einer weiten Abgrenzung als Zukunftsausgaben klassifiziert werden können.

Denn sie leisten einen Beitrag zur Infrastruktur, zur Mehrung des technischen Wissens, zum Humankapital oder zum Erhalt des Naturkapitals. Gegenüber dem Vorjahr entspricht das einem Anstieg von 12,5 Prozent, sodass sich auch inflationsbereinigt ein zweistelliger Prozentanstieg ergibt. Anteilig steigen die Zukunftsausgaben damit noch einmal moderat von 22,2 Prozent im Vorjahr auf nun 23,1 Prozent am Gesamthaushalt an. Allerdings erhärtet sich der Befund aus der Analyse zum Vorjahreshaushalt, dass sich die wachsende Zukunftsorientierung der Bundesausgaben allein in den Sondervermögen abspielt. Die Sondervermögen weisen nicht nur hohe Zukunftsquoten auf, sondern wachsen in ihrer Relation zum Kernhaushalt auch auf einen historischen Höchststand an.

Die Folge ist, dass inzwischen rund 40 von 100 Euro Zukunftsausgaben des Bundes aus den Sondervermögen finanziert werden.

Dabei entfallen auf das SVIK im Haushaltsjahr 2026 20 Euro an Zukunftsausgaben, auf den KTF 10 Euro, auf das Sondervermögen Bundeswehr 9 Euro und ein kleiner Rest auf die Aufbauhilfe. Es ist zu beachten, dass die tatsächlich realisierten Ausgaben bei zukunftsorientierten Titeln in den Sondervermögen oftmals deutlich unter den geplanten Sollwerten liegen. Das potenzielle Gegengewicht zu diesem Trend wäre die durch die Bereichsausnahme ermöglichte zunehmende Kreditfinanzierung im Kernhaushalt. Bislang leistet diese jedoch kaum einen Beitrag zur Zukunftsquote.

Mit diesem Befund relativiert sich die positive Nachricht steigender Zukunftsausgaben in zweifacher Hinsicht. Erstens fällt der Anstieg der Zukunftsausgaben enttäuschend gering aus, wenn man ihn mit dem Anstieg der Nettokreditaufnahme kontrastiert. Wenn lediglich ein gutes Drittel der Kreditfinanzierung für Zukunftsausgaben verwendet wird, so stellt dies trotz eines allmählichen Anstiegs immer noch ein Missverhältnis dar. Zweitens ist die weiterwachsende Abhängigkeit der Zukunftsausgaben vom nur temporär verfügbaren SVIK ein erhebliches Risiko für die weitere Haushaltsperspektive.

Sobald die Finanzierungsmöglichkeiten des auf 500 Milliarden Euro begrenzten SVIK auslaufen, ist der Bund in seinen Möglichkeiten zur Zukunftsfinanzierung weitgehend auf den Kernhaushalt zurückgeworfen.

In diesem schreitet derzeit aber die Verschiebung in Richtung Gegenwartsorientierung weiter voran. Derzeit erscheint es zudem unrealistisch, dass in den nächsten Jahren eine erneute Reform der Schuldenbremse mit Errichtung neuer kreditfinanzierter Sondervermögen möglich sein könnte. Zum einen ist die zur Vorbereitung einer solchen Reform eingesetzte Expertenkommission zu keiner einheitlichen Empfehlung gekommen (Greive und Hildebrand, 2026) und zum anderen ist im Bundestag aktuell keine Zwei-Drittel-Mehrheit für eine einvernehmliche neue Reform der Schuldenbremse absehbar. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Bund in den kommenden Jahren in der jetzt fixierten Finanzverfassung wirtschaften müssen. Daher ist es für die dauerhafte Finanzierung von Zukunftsausgaben essenziell, im Kernhaushalt Spielraum dafür zurückzugewinnen. Dies zeichnet sich derzeit jedoch in keiner Weise ab.

Die Zukunftsquote ist ein Indikator, der umfassend über die Ausrichtung der Bundesausgaben auf Zukunftsaufgaben informiert und damit die Haushaltstransparenz

verbessert. Allerdings ist dieser Kompass als Input-Maß konzipiert. Ein Input-Maß stellt auf den Einsatz von Haushaltsmitteln ab, es kann und will aber keine Auskunft darüber geben, wie die eingesetzten Mittel wirken und ob sie ihre Ziele auf effiziente Weise erreichen. Im Hinblick auf diese Limitation ist abschließend eine positive Entwicklung herauszustellen, die mit der Errichtung des SVIK verbunden ist. Das Bundesministerium der Finanzen hat mit dem SVIK-Monitoringbericht (Bundesministerium der Finanzen, 2026) eine erste Analyse vorgelegt, die methodisch auf die Nutzung von Ansätzen der Ziel- und Wirkungsorientierung setzt. Dies ist zu

begrüßen, weil damit vom SVIK prozedural ein Impuls ausgehen könnte, die Haushaltssteuerung zu modernisieren und auf diese Weise mehr Wirksamkeit der eingesetzten Mittel zu gewährleisten. Diese positive Einschätzung relativiert jedoch nicht den kritischen Befund, dass es nach wie vor nicht in ausreichender Weise gelingt, den höheren Finanzierungsspielraum nach der Grundgesetzreform für eine stärker zukunftsorientierte Finanzpolitik zu nutzen. Wünschenswert wäre vielmehr, dass höhere Anteile der Bundesausgaben in Zukunftsaufgaben fließen und dann mit einer funktionierenden Ziel- und Wirkungsorientierung gesteuert werden.

5. LITERATURVERZEICHNIS

- Bals, S., Heinemann, F., Heinzl, C., Lotz, M., Niebel, T. und V. Raddatz (2026). Die Zukunftsquote des Bundeshaushalts 2025, stark in Sondervermögen, schwach im Kernhaushalt, Policy Brief 01/2026. Herausgeberin: WWF Deutschland. Berlin, Deutschland.
- Bohne, A., Heinemann, F., Niebel, T. und M. Thöne (2024). Die Zukunftsquote: Ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 25(2), 113–129.
- Bundesministerium der Finanzen (2024). Funktionenplan. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/funktionenplan.html>
- Bundesministerium der Finanzen (2026). Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zum Monitoring des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/SVIK/erster-monitoringbericht-und-dashboard.html
- Bundesregierung (2025). Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 21/601.
- Dany-Knedlik, G., Kriwoluzky, A. und M. Rieth (2025). Sondervermögen für Infrastruktur: 500-Milliarden-Euro-Investitionspaket würde deutsche Wirtschaft aus der Krise holen. DIW aktuell 111 (Sonderausgaben zur Bundestagswahl 2025). Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Deutscher Bundestag (2025). Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss). Drucksache 21/1578.
- Greive, M. und J. Hildebrand (2026). Reformkommission scheitert – kein Plan gegen steigende Schulden, Handelsblatt 08.07.2026.
- Heinemann, F., Bohne, A., Breithaupt, P., Doherr, T., Licht, G., Niebel, T. und M. Thöne (2021). Studie zur Einführung einer Zukunftsquote, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Mannheim: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Heinemann, F., Heinzl, C. und T. Niebel (2026). Die Zukunftsquote im Bundeshaushalt 2018 – 2025 unter Einschluss der Sondervermögen. Herausgeberin: WWF Deutschland. Berlin, Deutschland.
- Pilat, D. (2024). Climate Change and Productivity – An Exploration. International Productivity Monitor 47, 54–86.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2026). Frühjahrsgutachten 2026.

ANHANG

TABELLE A1: NEUBEWERTETE FUNKTIONEN – BASISBEWERTUNG 2021 UND NEUBEWERTUNG 2026 IM VERGLEICH

Nr.	Funktion	Bewertung	Ausschluss ¹	WI	TW	HK	NK	NV	PE	Punkte	Gewicht weit	Gewicht eng
219	Sonstige Verwaltung für soziale Angelegenheiten	bisher	✓								0 %	0 %
		neu				✓				2	50 %	25 %
312	Krankenhäuser und Heilstätten	bisher	✓							—	0 %	0 %
		neu		✓						2	50 %	25 %
419	Sonstiges Wohnungswesen	bisher			✓		✓	✓	✓	6	100 %	100 %
		neu			✓		✓		✓	5	100 %	100 %
422	Raumordnung und Landesplanung	bisher	✓							—	0 %	0 %
		neu			✓					2	50 %	25 %
532	Fischerei	bisher	✓							—	0 %	0 %
		neu					✓		✓	3	75 %	50 %
649	Sonstige Energie- und Wasserversorgung	bisher			✓		✓	✓	✓	6	100 %	100 %
		neu							✓	1	25 %	0 %
692	Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur	bisher		✓					✓	3	75 %	50 %
		neu		✓			✓		✓	5	100 %	100 %
771	Post und Telekommunikation	bisher ²	✓							—	0 %	0 %
		neu		✓						2	50 %	25 %
820	Steuern und Finanzzuweisungen	bisher					✓	✓	✓	4	100 %	75 %
		neu				✓			✓	3	75 %	50 %

Anmerkung: Die Tabelle dokumentiert die neun Funktionen, deren Bewertung bei der Überprüfung für diesen Bericht angepasst wurde (vgl. Abschnitt 2.2); ein ✓ zeigt ein erfülltes Kriterium an, Änderungen gegenüber der Basisbewertung 2021 („bisher“) sind fett markiert. Primärkriterien (je 2 Punkte): WI = Wachstumsrelevante Infrastruktur, TW = Technisches Wissen, HK = Humankapital, NK = Naturkapital. Sekundärkriterien (je 1 Punkt): NV = Besonders lange Nutzenverzögerung, PE = Positive Externalitäten/Öffentliches Gut. Das Sekundärkriterium „Hinweise auf besonders starke Wirkung“ ist von keiner Neubewertung betroffen und daher nicht dargestellt. Die Umrechnung der Punkte in Gewichte folgt Tabelle 2. Für alle anderen Funktionen wurden die in Heinemann et al. (2021) dokumentierten Bewertungen bestätigt. Quelle: Eigene Darstellung.

¹ Ausschlusskriterium „Gegenwartsnutzen dominiert“; das zweite Ausschlusskriterium („Vergangenheitsorientiert“) ist nicht betroffen.

² Funktion bis 2025 unbelegt; die Zeile „bisher“ gibt die Basisbewertung von 2021 wieder.



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

WWF Deutschland

Reinhardtstraße 18 | 10117 Berlin

Tel.: +49 30 311 777-700

info@wwf.de | wwf.de